SENADO SECRETARIA DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIIIa. LEGISLATURA QUINTO PERIODO
	CARPETA Nº 1592 DE 1994
COMISION DE H A C I E N D A - Integrada -	DISTRIBUIDO Nº 3095 DE 1994
AGOSTO DE 1994	COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

IMPUESTO A LOS SEMOVIENTES

IMPUESTO A LOS VEHICULOS A GAS OIL

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION
DEL DIA 31 DE AGOSTO DE 1994

25×

A S I S T E N C I A

Preside	: Señor Senador Juan Carlos Blanco - ad hoc -
Miembros	: Señores Senadores Danilo Astori, Daniel Azzini, Carlos Cassina y Julio C. Grenno
Integrantes	: Señores Senadores Reinaldo Gargano, Raumar Jude, Carlos Julio Pereyra y Omar Urioste
Invitado especial	: Señor Ministro de Economía y Finanzas, doctor Ignacio de Posadas
Concurre	: Señor Senador Américo Ricaldoni
Secretarias	: Señora Raquel Suárez Coll, Secretaria de la Comisión de Hacienda y Lydia El Helou, Secretaria de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca
Ayudante de Comisión	: Señor Alberto Martínez Paysée
Ayudante	: Señora Teresa Paredes

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 38 minutos)

En nombre de la Comisión de Hacienda integrada con la de Ganadería, Agricultura y Pesca nos complace dar la bienvenida al señor Ministro de Economía y Finanzas y agradecerle por anticipado los comentarios que tendrá a bien formular sobre el Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo relacionado con modificaciones de naturaleza tributaria al sector agropecuario y, si ello fuera posible, con respecto a una fórmula alternativa que fue sugerida a esta Comisión a través de comunicaciones recibidas del Congreso Nacional de Intendentes.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: creo que los temas del Mensaje --que, a mi juicio, es bastante claro-- y del proyecto de ley son conocidos, por lo que repasarlos sería perder el tiempo de los señores senadores. Por lo tanto, voy a realizar algunos comentarios y luego, si los señores senadores formulan preguntas, trataré de responderlas.

En ese sentido y con carácter general, debo decir que se aprecia --no por parte de los señores senadores, pero sí de la opinión pública-- que se ha concentrado la atención en aquella parte del proyecto que se refiere a la tributación agropecuaria. Por ello, me parece oportuno subrayar la importante gravitación que posee el otro capítulo referido a la seguridad social. Por esa razón, no debería parecer que esta iniciativa se encuentra sólo bajo la faz de la

tributación agropecuaria.

SEÑOR CASSINA.- ¿Me permite una interrupción, señor Ministro?

En lo personal tengo la misma impresión que el señor Ministro. Cuando se dio entrada a este proyecto de ley, la Presidencia del Senado dispuso que los temas referidos al Impuesto a los Semovientes y a los impuestos que sustituirían la recaudación que se dejaría de percibir por este tributo, pasarían a la Comisión de Hacienda integrada con la de Ganadería, Agricultura y Pesca, al tiempo que la otra parte de la iniciativa vinculada con los convenios y las facilidades de pago con el Banco de Previsión Social --entre otros aspectos-- pasaran a la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social. Según tengo entendido, dicha Comisión va a comenzar a trabajar en el día de mañana ya que solicité al señor Presidente que se convocara al Directorio del Banco de Previsión Social, porque creo que debemos cumplir esa instancia. Quizás por esa razón es que ambos sectores del proyecto no han sido vistos con la misma importancia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de ofrecer la palabra al señor Ministro, hice referencia a ese aspecto porque ese tema está a consideración de esta Comisión de acuerdo con el trámite dispuesto.

SEÑOR MINISTRO.- Por mi parte, desconocía cuál era el procedimiento establecido.

Por otro lado, deseo manifestar que la propuesta o sugerencia formulada por el Congreso Nacional de Intendentes no es compartida por el Poder Ejecutivo. Digo esto porque se trata de una propuesta que en términos económicos o fiscales equivale a una transferencia lisa y llana de Rentas Generales; la mecánica propuesta consiste en que la

Intendencia cobre el impuesto, se quede con el producido y emita certificados contra otras dependencias del Estado en beneficio de los sujetos pasivos. En definitiva, se produciría una transferencia de Rentas Generales en los dos casos, porque aún si fueran aceptables los certificados contra el Banco de Previsión Social --todos sabemos que hay una fuerte asistencia de Rentas Generales a esa Institución-- toda la operación, reitero, se resumiría en una transferencia neta de Rentas Generales en favor de las intendencias. Además, si hubiéramos estado en condiciones fiscales de hacerlo, lo más lógico y sencillo habría sido presentar un proyecto de ley al Parlamento para derogar los tres puntos del Impuesto a los Semovientes y establecer un subsidio en favor de las Intendencias. Si ello no se hizo es porque económicamente no es posible.

De todos modos, debo señalar que la solución a la cual se llegue afectará en mayor medida al futuro Gobierno, dado que ya estamos al final de este período.

En mi opinión, la fórmula o sugerencia planteada por el Congreso Nacional de Intendentes iría más allá del establecimiento de un simple subsidio de Rentas Generales porque, probablemente, va a haber un número muy alto de contribuyentes del Impuesto a los Semovientes cuyas obligaciones impositivas y de seguridad social sean inferiores al gravamen que pagan por el 3%. Es decir que los certificados que teóricamente recibirían ascenderían a montos superiores a las obligaciones que tienen con la Dirección General Impositiva y con el Banco de Previsión Social. De allí a que los certificados puedan ser transferibles hay un solo paso, por lo que esta mecánica redundará en

beneficio de terceros que nada tienen que ver con el sector agropecuario; además, van a adquirir esos certificados con un importante descuento, tal como indica la experiencia que existe en nuestro país. En definitiva, este mecanismo terminará siendo no sólo un subsidio de Rentas Generales, sino que también beneficiará a terceros ajenos al sector agropecuario.

Desde el punto de vista del Poder Ejecutivo es válido hacer referencia a la conducta comparativa en materia de tributación agropecuaria, en el sentido de que en los últimos años ha existido --más allá de que se discuta si es suficiente-- un sacrificio fiscal considerable de Rentas Generales con relación a ese sector.

En ese sentido, tengo algunas cifras que posteriormente entregaré a los señores senadores, si es que así lo desean. Mientras tanto, podemos decir que ha habido un aumento de la carga tributaria por parte del Gobierno Departamental. Entiendo que este es un aspecto relevante a la hora de estudiar este tipo de propuestas, ya que la reducción de la tributación del Gobierno Central sobre el agro es muy importante. Reitero que se podrá discutir si esta reducción es o no suficiente para los negocios pecuarios, pero esto es algo que no se verifica a nivel de los Gobiernos Departamentales.

En cuanto a la propuesta de los señores Intendentes, puedo decir que deja en pie una de las críticas que se ha hecho al impuesto del 3%, de tener un efecto "cascada". En ese aspecto, he leído la versión taquigráfica de una sesión de la Comisión de Hacienda, donde el señor senador Astori hace el mismo tipo de comentario, con el cual, aclaro, estoy de acuerdo.

También es importante tener presente que los mecanismos de emisión de certificados, compensaciones y demás, son engorrosos y costosos, lo que significa una pérdida adicional neta para el Fisco. El Ministerio de Economía y Finanzas no comparte la suposición de los señores Intendentes en el sentido de que la percepción del impuesto a los vehículos gasoleros sea dudosa. Por el contrario, estimamos que esta recaudación por parte de las Intendencias Municipales es más efectiva que en el régimen actual, porque se puede adjuntar al cobro de la patente. Asimismo, es mucho menos costosa ya que el saldo neto para el Estado es más favorable. Tampoco estamos de acuerdo con la argumentación de que si fuera dudosa la recaudación —como afirman los

señores Intendentes--, se deba pasar ese impuesto a Rentas Generales, es decir, al Gobierno Central, como si se tratara de algo totalmente distinto a las Intendencias Municipales. En definitiva, estamos hablando de un mismo país y Estado.

Por otro lado, y aprovechando que en este momento ingresa a Sala el señor senador Pereyra, deseo referirme a una preocupación que él mencionó en una de las sesiones de la Comisión de Hacienda. Según la versión taquigráfica, está de acuerdo con la propuesta, pero ve con cierto temor que se pudiera dar un cierto desfase en perjuicio de las Intendencias, entre el momento en que se rebaje el Impuesto a los Semovientes y aquél en que éstas comiencen a percibir la fuente sustitutiva por vía del impuesto a los vehículos gasoleros. A los efectos de contestar a esa inquietud, voy a dar dos argumentos importantes. En primer lugar, entiendo que no habría un gran desfase en el tiempo. Nos encontramos prácticamente en el mes de setiembre, y dado que el proyecto de ley prevé que la rebaja se opere el primer día hábil del mes siguiente a la aprobación de esta norma, aún calculando tiempos muy rápidos de tratamiento legislativo, estaríamos en los últimos meses del año, y el impuesto a los vehículos gasoleros se genera a partir de enero. Por lo tanto, en el tiempo, el desfase estaría en el entorno de cero.

En segundo término, existen otras dos consideraciones de mayor importancia. Pienso que quizás por la premura en confeccionar su propuesta, los Intendentes no hicieron cálculos acerca de lo que significaría la situación fiscal propuesta por el Poder Ejecutivo, donde ganarían --de aprobarse esta norma-- financiera y económicamente. En el aspecto financiero, existiría una rebaja en el Impuesto a los

Semovientes por un lapso muy corto y, a su vez, se recaudaría el impuesto a los vehículos gasoleros, prácticamente, en su totalidad. Es decir que frente al gravamen a los semovientes que se recauda a lo largo de todo el año, tendríamos el correspondiente a los vehículos gasoleros al comienzo del año. Entonces, lo que ingresa es muchísimo más que lo que hipotéticamente se dejaría de recaudar.

Tengo en mi poder copia de los datos de 1992 y de 1993 que se la puedo entregar a los señores senadores.

SEÑOR PEREYRA.- Deseo agreceder la deferencia que tuvo el señor Ministrio y pedirle disculpas por haber llegado tarde.

SEÑOR MINISTRO.- Los datos más depurados muestran que la recaudación total real de los últimos años -- 1991, 1992 y 1993--, es decir, por los tres puntos del Impuesto a los Semovientes es inferior a la estimación que nosotros habíamos hecho del valor de los dos. Nosotros habíamos estimado la pérdida en U$S 17:000.000. La recaudición total del año 1991 fue de U$S16:200.000; la de 1992 fue por debajo de los U$S 17:000.000 en 1993 fue de U$S 15:600.000. Las Intendencias Municipales estarían dejando de percibir alrededor de U$S 11:000.000, pero recaudarían por este impuesto unos U$S 17:000.000. Por lo tanto, creo que no va a existir un desfase; inclusive pienso que al recibir todo junto ganan financieramente, ya que antes lo recibían en doce meses. Quiere decir que el saldo neto para las Intendencias es favorable.

SEÑOR GARGANO.- Supongo que el señor Ministro ha leído la versión taquigráfica de la última sesión.

SEÑOR MINISTRO.- No sé si la que recibí fue de la última.

SEÑOR GARGANO.- De cualquier manera, voy a reiterar las observaciones que hice en esa oportunidad, aclararando que no soy experto en estos temas, sino más bien un observador.

De hecho, existe una situación que se plantea en cuanto a la distribución del ingreso del nuevo impuesto. Por ejemplo, es de suponer, con cierto grado de certeza, que la mitad de los vehículos gasoleros están empadronados en el departamento de Montevideo. Sin embargo, este departamento no recauda por el Impuesto a los

Semovientes. Como este proyecto de ley prescribe que la transferencia se hará en forma proporcional o de acuerdo a lo que las Intendencias hayan recaudado, los contribuyentes de Montevideo estarían transfiriendo sus recursos para el funcionamiento de otras áreas y para cubrir la rebaja impositiva que se le hace al sector agropecuario.

Además, existe el agregado relativo a la extensión del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales y a la transacción de automóviles usados, donde se da una situación similar; es decir que hay una carga impositiva adicional sobre una parte de la población del país que no va a percibir ningún beneficio de lo recaudado.

Supongo que esto sería muy justo si se estableciera una limitación en el tiempo, pero cuando se sancione una ley de este tipo, esto regirá indefinidamente.

Me pregunto si no es justo que en determinado momento se le exija un sacrificio de esta naturaleza a determinada parte de la población del país en beneficio de otro sector. Personalmente, creo que es injusto que se lleve adelante este tipo de redistribución de la carga impositiva. Mi impresión global de este proyecto de ley es que es una serie sucesiva de errores. Más allá del tema de la constitucionalidad del impuesto a los motores y otros que fueron analizados en el Senado y que mercieron la opinión del doctor Gamarra, reitero que considero que esto es un error porque se estaría sacando de un lado para cubrir otro sin que haya un sacrificio de las arcas del Gobierno Central en beneficio de nadie, ya que simplemente se trata de una redistribución de las cargas entre los distintos sectores de la población.

Más que una pregunta lo que acabo de expresar es una opinión, y pido disculpas por ello.

SEÑOR MINISTRO.- Voy hacer algunos comentarios sobre las inquietudes manifestadas por el señor senador Gargano, pero empezando por el final.

Si hay o no un sacrificio de las arcas del Gobierno Central, si se miran los números presentados en el Mensaje del Poder Ejecutivo se advertirá un desfase en contra. Pero me parece que no debería ser el tema más importante. No considero que la piedra filosofal o la prueba de la bondad o maldad del proyecto radique en si existe o no un sacrificio por parte de Rentas Generales, como si fuera una suerte de prenda que se deberá pagar. De hecho, como digo, hay un sacrificio, pero volvemos a un tema muchas veces discutido.

Este mecanismo se lleva adelante porque existe una necesidad fiscal y no estaríamos ante una suerte de egoismo ya que Rentas Generales pudiendo perder la recaudación, no lo hace. Nos estamos moviendo en una realidad fiscal que, reitero, es de gran importancia, sobre todo, para el Gobierno que viene porque es ahí donde va a golpear.

Por otro lado, si el sacrificio fuera la prueba de la bondad --razonamiento que me parece no está probado y, por tanto, no es "per se" admisible-- en todo caso lo dirigiría hacia los Gobiernos Departamentales. Expreso esto volviendo al argumento que formulé hace unos instantes en el sentido de que el sacrificio tributario o fiscal del Gobierno Central en relación al agro ha sido considerable, mientras que en el caso de las Intendencias no existió. Por el contrario, hubo un aumento de la carga tributaria. En ese sentido, si uno estudia las estimaciones para este año --que creo no están muy alejadas de la realidad-- medidas en términos de producto sectorial, la presión del Gobierno Central está por debajo del 3% y la

departamental en el eje de un 4.2%. Si tomamos en cuenta la evolución desde 1985 hasta 1994, podemos apreciar que el Gobierno Central ha pasado de una carga de 7% a una del 3% mientras que en el Gobierno Departamental se elevó de 2.5% al 4.2%. Por lo tanto, si el tema aquí fuera el de los sacrificios, me parece que en todo caso debería dirigirse más hacia los Gobiernos departamentales que al nacionales. Pero en definitiva el mecanismo propuesto en el proyecto de ley no tiene una mayor pérdida de recaudación que la que existe porque la realidad no lo permite.

En segundo lugar, comparto la opinión del señor senador Gargano en el sentido de que aquí hay un desplazamiento parcial del peso tributario de parte del sector agropecuario --básicamente del sector pecuario-- hacia otros contribuyentes que en buena medida pueden coincidir porque, sin duda, algunos propietarios de autos gasoleros pertenecen a esa área.

Como señala --a mi juicio, correctamente-- el señor senador Gargano, el resultado neto es un desplazamiento. De eso se trata. La razón de ser de esto es que existe una presión tributaria sobre el sector agropecuario. Las condiciones del negocio pecuario, por motivos básicamente de precios internacionales, son de apretura y, efectivamente, se busca trasladar parte de la tributación hacia otros sectores.

Por otra parte, debemos recordar que el sector agropecuario contribuye también a Rentas Generales; es decir que no se trata de un camino de una sola flecha. Sin embargo, si el resultado neto entre lo que el sector agropecuario aporta a Rentas Generales y lo que aquí se desplazaría a otros sujetos pasivos es justo o no, es un tema sumamente discutible y complejo. En la óptica del Poder Ejecutivo, dadas las particulares circunstancias que está atravesando el subsector pecuario esto parece ser justo. Admito que pueda haber soluciones mejores; teóricamente siempre las hay. Pero en su momento, cuando se plantearon, no fueron de recibo. Por ejemplo, considero que era una mejor solución la generalización del IVA, y otra más justa era la generalización del IMABA.

De todos modos, esto daría para una discusión bastante más larga y compleja.

Con respecto al argumento de la constitucionalidad del Impuesto a los gasoleros, es conocida la posición del Poder Ejecutivo que sostiene que es constitucional.

SEÑOR ASTORI.- Deseo preguntar al señor Ministro si podemos disponer de las cifras de presión fiscal nacional y departamental, salvo que sean reservadas.

SEÑOR MINISTRO.- Son estimaciones de la Dirección General Impositiva en porcentajes sobre el Producto Bruto Interno sectorial.

SEÑOR ASTORI.- Propongo que la Comisión tome conocimiento de ellas.

SEÑOR MINISTRO.- Con relación a estas cifras, quiero señalar que las estimaciones abarcan los años 1985 a 1994. La de este último, en lo que hace a los Gobiernos Departamentales, se hizo sobre la hipótesis de la aprobación de este proyecto. Por lo tanto, de no ser aprobado, las cantidades variarían.

En el año 1993, el Impuesto a los Semovientes fue del 1,7% del Producto Bruto Interno sectorial y para 1994 se calcula que será del 0,51%.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me gustaría consultar al señor Ministro acerca del sacrificio de Rentas Generales, mirado desde otro punto de vista. Mi pregunta sería si el sacrificio fiscal que implica esta operativa de modificación tributaria tiene incidencia en el equilibrio global y cuál es su significado en lo que tiene que ver con las metas y objetivos del equilibrio fiscal y su proyección hacia la futura Administración.

SEÑOR MINISTRO.- El Mensaje señala la incidencia. La estimación de pérdida de recaudación estaría en alrededor de U$S 7:000.000.

SEÑOR ASTORI.- Lo que señala el señor Ministro consta en la exposición de motivos del proyecto.

SEÑOR MINISTRO.- La pregunta refleja, si se quiere, el drama de todos los días que existe en el Ministerio de Economía y Finanzas. Es algo así como la experiencia que uno puede haber tenido al construir o reformar una casa: "ya que estamos". Y eso es lo que lo suele liquidar a uno. Como todos saben, siempre nos encontramos en niveles de una enorme apretura. Mirado desde cierto punto de vista, se podría decir que U$S 7:000.000 no van a causar la quiebra del Uruguay, pero para la situación fiscal que el país atraviesa --y que normalmente va a tener-- no es una cifra despreciable ni mucho menos.

SEÑOR GARGANO.- Reproduciendo la Ley de Presupuesto, el artículo 3º establece el monto máximo del impuesto en $ 240 a valores del 1º de enero de 1990. Quisiera saber cuánto significa eso a valores actuales.

SEÑOR MINISTRO.- La verdad es que no lo sé. Posteriormente enviaré la información a los señores senadores.

SEÑOR PRESIDENTE.- En oportunidad de discutirse el tema con otros proyectos en el Senado, algunos integrantes de la Comisión de Hacienda hicieron una estimación del monto. De todas maneras, apreciaremos que el Ministerio de Economía y Finanzas nos haga llegar la información.

SEÑOR CASSINA.- En un tono de diálogo con el señor Ministro de Economía y Finanzas, quería señalar uno de los problemas que plantea la estructura del impuesto a los motores incorporados a vehículos que funcionan con gas oil. Personalmente, trabajé en la Comisión de Hacienda y no tengo observaciones que hacer desde el punto de vista constitucional ni en lo que tiene que ver con la justicia tributaria, tal como lo he mencionado en el Senado en alguna oportunidad en que

conversamos sobre el tema.

Me preocupa la forma en que el proyecto está estructurado. Naturalmente, la sanción de un nuevo proyecto en relación con este nuevo tributo parece fundamental. Acerca del tema de la constitucionalidad, el señor Ministro señala una posición que comparto y que, como dije, he expresado en el propio Senado. Sin embargo, tengo claro que, en forma pública en el Senado, en la Comisión respectiva y en las conversaciones que mantenemos con los colegas, hay muchas reservas en cuanto a la constitucionalidad, lo que me hace temer que, en definitiva y más allá de las convicciones que existan sobre la conveniencia del proyecto en su conjunto, podría haber dificultades para la aprobación de esta iniciativa. Esto nos llevaría a la necesidad de encarar algún otro tributo sustitutivo.

No estoy en condiciones de decir si en este momento hay mayoría en el Senado, pero escuché muchas voces, incluso representativas, de algunos señores senadores o miembros del Cuerpo que tienen normalmente una posición de coincidencia con el Poder Ejecutivo en lo que tiene que ver, entre otras cosas, con la política económica. Confieso que el proyecto de ley me crea preocupación en ese sentido. Sin duda, el tema es opinable. En momentos en que integraba el Senado el doctor Jorge Gamarra, en sustitución del señor senador Korzeniak, tuvimos oportunidad de escuchar una exposición --con la que luego se hizo una separata que más tarde fue repartida--, con una fundamentación respetable, por la que considera que, aun en la nueva variante elaborada en la Comisión de Hacienda junto a representantes del Ministerio de Transporte y Obras Públicas --recogida textualmente por el Poder Ejecutivo-- el impuesto sigue siendo inconstitucional.

SEÑOR ASTORI.- También dijo eso el señor Presidente del Senado, señor senador.

SEÑOR CASSINA.- Efectivamente, lo dijo a viva voz y con mucha convicción, al igual que el señor senador Bouza en el análisis que hicimos en la Comisión de Hacienda.

Entonces, me preocupa la viabilidad de la iniciativa desde ese punto de vista, que está totalmente alejada de las especulaciones político partidarias y electorales y que creo podría obligarnos a pensar nuevamente en el proyecto de ley en su totalidad.

Quería participar al señor Ministro del estado de opinión del Senado, que quizá no conozca. Por mi parte, sé de él porque he venido

trabajando en la iniciativa y la defiendo desde el punto de vista de la justicia tributaria. Incluso, me atribuyo el mérito de haber convencido al señor senador Ricaldoni de que cuando se instrumentaron medidas para rebajar el precio del gas-oil, creo que nadie quiso que aquellos vehículos que no estaban afectados a la producción o utilitarios --por decirlo así-- se beneficiaran con dicha rebaja porque, de lo contrario, la hubiéramos establecido para todos los combustibles. Asimismo, teníamos que considerar algún impuesto que restableciera la justicia tributaria en ese aspecto. Desde el punto de vista constitucional, me parece que, siendo opinable, es defendible el criterio que la Comisión de Hacienda elaboró por mayoría con los asesores del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Entiendo que es una preocupación que sería bueno tuviera presente el señor Ministro, en virtud de que vamos a tener que trabajar juntos en estos temas.

SEÑOR MINISTRO.- Agradezco al señor senador Cassina su intervención y señalo que este tema plantea dos aspectos diferentes. En primer lugar, el jurídico. Evidentemente, no vamos a discutir aquí acerca de la constitucionalidad tal como está estructurado el proyecto de ley, puesto que ya adelanté nuestra posición. Pero sí puedo decirle que la preocupación del Poder Ejecutivo por buscar un mecanismo que permita reducir la presión de este impuesto a los semovientes, data de mucho tiempo. Hemos trabajado mucho en ello porque, como mencionaba anteriormente ante la pregunta del señor Presidente, la situación fiscal es apretada y la solución fácil de decir que se rebajan dos puntos con cargo a Rentas Generales es imposible, por lo que nos costó estructurar una fórmula que pudiera prácticamente "atar a todas las moscas por el rabo", es decir la Intendencia por un lado y el sector

agropecuario por otro. Esto demandaría un sacrificio para Rentas Generales que sí sería soportable. Quizá haya otra solución --no digo que lo que nosotros no pudimos encontrar, un tercero no pueda hacerlo-- pero podemos decir que a pesar del gran trabajo desplegado y del tiempo que se dedicó a ello, el Poder Ejecutivo no ha logrado encontrarla.

SEÑOR GARGANO.- Quiero referirme a un aspecto que mencionó el señor Ministro al iniciar su exposición. Dijo con acierto que hasta ahora nos habíamos dedicado a examinar la parte relativa al a los y a los vehículos automotores que funcionan a gas-oil, pero que en el proyecto de ley había otras disposiciones relativas al Banco de Previsión Social que juzgaba muy importantes. En lo personal, también pienso que lo son.

Deseo hacer algún comentario y formular ciertas preguntas sobre cuestiones que no están específicamente mencionadas en el Mensaje ni, obviamente, en el texto de la iniciativa. Debo entender que el mecanismo consiste en la suspensión de derechos de percepción, por parte del Banco de Previsión Social, de tributos no declarados o pendientes de regularización por contribuyentes comprendidos en determinados plazos y en condiciones estipuladas. Entonces, se establece una fórmula que se aplicará a contribuyentes buenos pagadores de aportaciones al sistema de industria y comercio, rural y de la construcción, específicamente. Estos contribuyentes harían su declaración sobre sus actuales contribuciones y las diferencias que existan entre los aportes efectuados y los que deberían haber realizado en el momento presente. Hay un sistema por el cual se aplica una liquidación del pago de esos adeudos con el Banco de Previsión Social y entra a funcionar el siguiente mecanismo de eliminación de las

deudas. Las anteriores, no regularizadas a las de ese período, quedan de hecho eliminadas porque se suspenden, de parte del Banco, los derechos de percepción hasta completar el plazo de prescripción. De tal modo, no se ejerce el derecho del Banco de Previsión Social a perseguir el cobro de esas deudas hasta que se efectivice la prescripción del derecho del Banco a hacer efectivo el crédito que tiene contra esos deudores. Creo entender así el mecanismo y, al respecto, veo que algunos señores senadores concuerdan conmigo.

En primer lugar quisiera saber si esto es como lo acabo de plantear y, en segundo término, cuánto significa la aplicación de este mecanismo por el cual se perdonan aportes. Me refiero a cuál será el monto en una estimación aproximada. Tal como está redactado, se puede pensar que se trata de un mecanismo mediante el cual se propende a que de hoy en adelante se pague olvidando lo que pasó, en beneficio de cobrar lo que debería, con dificultades, percibirse ahora. Insisto con esta inquietud porque, de acuerdo con el monto de que se trate, tendremos una estimación del aporte que el sistema de seguridad social estará realizando al sector de la industria y del comercio, al rural y al de la construcción, al liberarlos de los pagos que deben hacer por los adeudos en materia de contribución.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de dar la palabra al señor Ministro, vuelvo a recordar que esta parte del proyecto de ley no integra el de la Comisión.

Teniendo en cuenta que este proyecto de ley de ley exige urgente consideración, que contamos con la asistencia de nueve senadores y muy poco tiempo, pienso que no sería útil detenernos en este aspecto reglamentario de competencias; no obstante, creo que debemos aprovechar la presencia del señor Ministro para que nos informe sobre esa parte de la iniciativa.

SEÑOR MINISTRO.- En realidad, los señores senadores cuentan con una persona que está mucho más empapada que quien habla de todos los detalles de esta parte del proyecto de ley de ley; me refiero al señor senador Azzini que, en su carácter de Presidente de una Comisión del Ministerio dedicada a combatir la evasión, tuvo una participación muy directa en la redacción de este Capítulo y, sin duda, nos podrá ilustrar sobre el tema en forma detallada.

En cuanto al planteamiento formulado por el señor senador Gargano cabe señalar que la materia de este Capítulo nace, diría, de dos problemas, uno de larga data en materia de seguridad social y, otro, más reciente. Me voy a referir al que nombré en primer lugar. Por un lado, está la casuística --y este es un tema que el señor senador Cassina sin duda conoce más que quien habla-- propia de la materia gravada en la tributación de seguridad social que, en muchísimos casos, genera diferencias entre el punto de vista de la Administración --en este caso, el Banco de Previsión Social-- y el contribuyente. Por lo tanto, existen innumerables sanciones, ya que hay distintas interpretaciones, inclusive genuinas, y no sólo de evasión en materia gravada. A esto se suma que el esquema sancionatorio de recargos en

materia de seguridad social es bastante elevado. Por lo tanto, cuando el contribuyente, ya sea en una forma culpable o por tener discrepancias en materia gravada, pasa la barrera del sonido, quedando fuera del cumplimiento de sus obligaciones, se le hace muy difícil volver atrás y reengancharse en el carril formal. Esto se relaciona con un fenómeno más reciente, de una sustancial mejora de la fiscalización del Banco de Previsión Social, a raíz de la cual han surgido la combinación de esos factores. Me refiero a la existencia de un importante número de casos fiscalizados, que luego terminan siendo inoperantes desde el punto de vista de la recaudación del Banco de Previsión Social, es decir que no se pueden cobrar. Si bien se fiscalizan, se determinan las deudas, no tienen un efecto práctico para el Estado. Esta situación llevó no sólo al Gobierno central, sino al Banco de Previsión Social --que tiene la misma preocupación-- a replantear la posibilidad de reiterar una financiación que se dio hace algunos años.

Todo esto forma parte del proyecto de ley; quiere decir que la iniciativa contempla no sólo la temática planteada por el señor senador Gargano, sino también la refinanciación de adeudos. Además, aceptando que eso era conveniente, por los motivos que someramente expuse, el Gobierno central, en este caso, tenía la preocupación de que volviéramos, otra vez, a crear un sistema de refinanciación para los malos pagadores, dejando de lado a los que cumplían. Siempre se escucha ese tipo de críticas, en el sentido de que se dan oportunidades para los que no pagan. Por eso tratamos de idear un mecanismo más justo, contemplando la situación de los buenos pagadores, unido al primer elemento que mencionaba relativo a la casuística de la materia gravada,

en donde pueden existir muchas discrepancias, de buena fe, al interpretar las normas. De ahí fue que se construyó la otra parte del Capítulo que, sustancialmente, significa que quien se considere buen contribuyente siempre pueda tener el temor de que una futura fiscalización del Banco de Previsión Social le determine que lo que consideraba como viático no gravado, sí lo estaba. En ciertas situaciones es muy frecuente la diferencia de ópticas entre el Banco de Previsión Social y el contribuyente, en el sentido de que seis o siete años después se genere una enorme deuda. Entonces, quien se considera buen contribuyente debe pedir una inspección; si de allí no surgen diferencias porque hay coincidencias de criterios o puntos de vista similares --la diferencia puede ser de un 10 %, aunque la cifra siempre puede discutirse--, en ese caso el buen pagador se beneficia "limpiando" su pasado. En la medida que continúe cumpliendo, llevará consigo ese beneficio. Por lo tanto, no sólo se trata de un reconocimiento al buen pagador, sino que es un estímulo para que se mantenga en el carril formal. Seguramente, su interés por seguir siendo buen pagador aumentará en el tiempo, porque su beneficio de borrar el pasado es cada vez mayor. No se trata de una suerte de redención permanente, pues si deja de ser buen pagador pierde dicho beneficio.

SEÑOR GARGANO.- Siempre existe el límite de la prescripción.

SEÑOR MINISTRO.- Actualmente es así.

SEÑOR GARGANO.- La prescripción existe en la medida en que el Banco no interponga la acción. Si bien no soy un especialista en materia de Derecho, tengo entendido que el Banco no inicia la acción a que tiene derecho sobre la deuda del pasado --tal como lo decía el señor Ministro--, mientras que el deudor cumpla con sus obligaciones actuales

con el Banco. Pero en un determinado momento el pasado se borra, es decir que prescribe la deuda anterior.

SEÑOR MINISTRO.- Es así, señor senador; la prescripción nunca opera por la vía de la acción, sino por la vía de la excepción.

SEÑOR GARGANO.- Eso es muy claro, pero funciona la prescripción en la medida en que no se haya interpuesto una acción que detenga el plazo de la prescripción.

SEÑOR MINISTRO.- En tal caso, si surgiera que ese buen pagador deja de serlo y hay una fiscalización, también pierde ese derecho. Por eso digo que no es irreversible, sino que se trata de un sistema que estimula el buen cumplimiento.

SEÑOR GARGANO.- Me gustaría que el señor Ministro nos diera una estimación de los montos considerados.

SEÑOR AZZINI.- Creo que debemos tener presente que estamos hablando de un mecanismo que dispone la ley para los buenos pagadores, de quien en el ejercicio anterior al transcurrido, sin posibilidades de solucionar su situación, difirió en sus obligaciones en menos de un 10 % de las que le correspondió pagar. Se trata de una parte del universo de los contribuyentes relativamente pequeña y cualquier estimación sobre esta masa de pagadores, capacitados para presentarse, es meramente subjetiva. Hasta que no lo fiscaliza el Banco de Previsión Social no se sabe exactamente cuál es la materia gravada sobre la que se debió pagar. Entonces, reitero, es sumamente subjetivo imaginarse quién constituye ese tramo de contribuyentes que debiendo pagar un 100 %, pagaron un 92 % de sus obligaciones. Sería más fácil saber quiénes están atrasados.

Pero, precisamente, este mecanismo no está instrumentado para las personas que están atrasadas. Inclusive, si se realiza una cuenta matemática, se puede observar que la posibilidad que marca ese 10% determina un límite hasta de un mes en un año, que representaría alrededor del 8%. O sea que, prácticamente, se está marcando que no se pudo haber atrasado por diferentes conceptos en más de un mes en el último año.

Entonces, en primer lugar, estamos accediendo a un tramo de contribuyentes que, a mi juicio, es pequeño, aunque el señor senador lo podrá considerar superior. La estimación es subjetiva porque lo único que nosotros conocemos es la cifra de lo que se aporta; recién después de realizada la fiscalización podemos saber lo que se debió haber aportado. Pero, hasta que no se produzca ese extremo es muy difícil tener presente quién estuvo dentro de ese entorno.

A fin de aclarar el punto al señor senador, debemos recordar que el hecho de volver hacia el pasado, de ninguna manera lo borra, sino que éste queda suspendido y latente en función de los pagos que el contribuyente siga haciendo por los años futuros. Eso resulta claro de la lectura del proyecto de ley. Entonces, si el contribuyente continúa pagando en forma regular, ese bloqueo fiscal --ésta es la expresión técnicamente correcta-- opera. Por el contrario, si no lo sigue haciendo, el bloqueo no opera y todo el pasado se abre nuevamente.

Por último, y respondiendo concretamente a la pregunta del señor senador, debo señalar que la estimación es absolutamente subjetiva y yo no me animaría a hacerla. Además, considero que quien la efectuara estaría llevando a cabo una estimación bastante gruesa, ya que es

difícil saber qué tramo de contribuyentes ha cumplido más del 90% del total de sus obligaciones.

SEÑOR MINISTRO.- Deseo recalcar que, en concreto, se buscó la combinación de dos factores: por un lado, el reconocimiento al buen pagador --que, como decía, me parece justo-- y, por otro, intentar que el hecho de mantenerse como buen pagador se torne cada vez más interesante. O sea que no sólo se produzca un reconocimiento, sino también un estímulo.

En cuanto a la estimación --aspecto sobre el que preguntaba el señor senador Gargano--, debo realizar dos comentarios. En primer lugar, la estimación es absolutamente imposible porque, dada la capacidad de fiscalización en un determinado tiempo del Banco de Previsión Social, tendríamos que considerar qué número de las personas fiscalizadas estarían hipotéticamente en el margen del 10%. En segundo término, quiero señalar que presunción no es lo mismo que estimación. Concretamente, la presunción se realiza sobre el aumento de recaudación del Banco de Previsión Social y no se refiere a las pérdidas, puesto que nos encontramos frente a contribuyentes que ya efectuaron sus pagos en el período pasado. O sea que, teóricamente, desde su punto de vista, liquidaron su adeudo por ese período. El problema solamente surgiría si se realiza la fiscalización. Según este mecanismo, quienes se presenten podrán encontrarse en perfectas condiciones --y, en ese caso, no hay ganancia ni pérdida para el Banco de Previsión Social-- o podrán tener un margen del 10%, razón por la cual deberán efectuar los aportes.

Entonces, la presunción siempre se hará a favor de una mayor recaudación y no de una pérdida.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, agradecemos al

señor Ministro por su concurrencia a la sesión de hoy y por las opiniones que nos han transmitido.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 39 minutos)